

YTTRANDE

2020-08-27 Ärendenr:
NV-03998-20

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet **Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10)** (M2020/00554/Nm)

Sammanfattning

Att stärka det lokala åtgärdsarbetet är angeläget för att miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* ska kunna nås. Nya etappmål kan vara en viktig del i detta, om de utformas med tydlig inriktning mot övergödningssituationen. Naturvårdsverket bedömer dock att utredningens förslag inte i alla delar åstadkommer det.

Naturvårdsverket ser det som en övergripande brist att det i utredningen saknas förslag som ger incitament till förändring av de bakomliggande orsakerna till övergödning. Utredningen har inte tillräckligt beaktat principen om att förorenaren betalar och inte tillräckligt analyserat ekonomiska styrmedel för att nå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Istället inriktas förslagen i huvudsak mot fysiska åtgärder för att fånga upp näringsläckage, vilka i vissa fall kan få negativa konsekvenser för andra miljömål och arbetet med grön infrastruktur.

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag till etappmål om enskilda avlopp respektive etappmål om våtmarker. Naturvårdsverket avstyrker också förslagen om samordning av lokalt åtgärdsarbete, undantag från strandskyddet respektive från biotopskyddet för vissa våtmarker och dammar samt undantag från prövning av vattenverksamhet.

Naturvårdsverket tillstyrker däremot förslaget till etappmål om minskad användning av mineralgödsel. Naturvårdsverket anser också att restaurering och anläggning av våtmarker är mycket angelägna åtgärder och tillstyrker förslagen om förstärkning av LOVA (Stöd till lokala vattenvårdsprojekt), om effektivisering inom landsbygdsprogrammet och om att ett system för ekologisk kompensation för näringsläckage ska utredas. Det är väsentligt att ersättningar till enskilda i ökad utsträckning relateras till utsläppsminskning, samtidigt som detta i vissa sammanhang kan vara svårt att fullt ut tillämpa i praktiken. Naturvårdsverket tillstyrker vidare förslagen om miljöhänsyn för hästhållare, om en översyn av reglerna om markavvattningsföretag och om stöd till näringsupptag från havet.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Samordning av lokalt åtgärdsarbete

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att kommunerna ska ta fram lokala åtgärdsplaner, att samordningsfunktioner ska inrättas i områden med övergödningssproblematik och att en central stödfunktion för lokalt åtgärdsarbete ska finnas.

Etappmål om enskilda avlopp

Naturvårdsverket avstyrker förslaget till etappmål: ”Senast 2030 ska alla enskilda avlopp i kust- och sjönära områden vara utrustade med godkänd reningsteknik”.

Etappmål om gödselanvändning

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget till etappmål: ”Minska andelen mineralgödsel av den totala gödselanvändningen till 2030”.

Etappmål om våtmarker

Naturvårdsverket avstyrker förslaget till etappmål: ”Öka arealen våtmarker till 2030 så att det motsvarar det behov som pekas ut i vattenförvaltningen”.

Undantag från strandskyddet för vissa våtmarker och dammar

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att ett generellt undantag från strandskyddet införs i 7 kap. 16 a § miljöbalken för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön.

Undantag från biotopskyddet för vissa våtmarker och dammar

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att undantag från biotopskyddet införs i bilaga 1 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön.

Förstärkning av förutsättningarna för upptag av näringsämnen från havet

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att odling av sjöpungar och alger ges undantag från provning av vattenverksamhet.

Finansiering

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att mer statliga pengar avsätts till LOVA-åtgärder. Naturvårdsverket instämmer också i den föreslagna inriktningen om att göra ersättningarna inom landsbygdsprogrammet mer resultatbaserade så att den enskildes ersättning i ökad utsträckning relateras till utsläppsminskning, men bedömer också att det i vissa sammanhang, t.ex. vid anläggning av våtmarker, finns svårigheter att sätta ersättningen i proportion till uppnådd utsläppsminskning.

Kompensationsåtgärder - System för ekologisk kompensation för näringsläckage

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att ett system för ekologisk kompensation för näringsläckage utreds specifikt med syfte att inrätta ett sådant system på ett sätt så att det kan byggas ut gradvis.

Nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att i samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet ta fram underlag till nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare.

Se över reglerna om markavvattningsföretag

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att regeringen bör se till att reglerna om markavvattningsföretag utreds så att förfarandet kopplat till omprövning och avveckling av markavvattningsföretag kan förenklas, men bedömer att en sådan utredning inte bör begränsas till åtgärder för att underlätta anläggandet av våtmarker i syfte att minska övergödning.

Stöd till näringsupptag från havet

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att stöden till upptag av näringsämnen från havet ska utvecklas i riktning mot resultatbaserade ersättningar.

Skäl***Övergripande synpunkter***

Utredningen konstaterar i avsnitt 9.5.4 att ”det finns skäl som talar för en mer grundläggande förändring av del av styrmedlen kring övergödning”. Naturvårdsverket anser dock att utredningens huvudsakliga förslag inte grundar sig i någon djupare problemanalys av de bakomliggande orsaker som leder till utsläppen.

Förslagen är främst inriktade mot att ge incitament för att vidta fysiska åtgärder (såsom anläggning av våtmarker, skyddszoner, fånggrödor). Naturvårdsverket menar att det därmed, också om utredningens förslag genomförs, finns stor risk för att beteenden som orsakar miljöproblemet kan fortgå så länge de kompenseras för. Roten till miljöproblemet löses således inte med merparten av utredningens förslag. Inriktningen mot fysiska åtgärder för övergödningssproblematik, särskilt de som föreslås åstadkommas genom lättnader i regelverk, kan även få negativa konsekvenser för andra miljömål och arbetet med grön infrastruktur.

Naturvårdsverket konstaterar även att förslagen inte ligger särskilt väl i linje med principerna om att förorenaren betalar och att utsläppet ska åtgärdas så nära källan som möjligt. Principen om att förorenaren betalar beaktas endast i några för brukaren mindre kostsamma förslag. Istället innebär förslagen att de som påverkat odlingslandskapets hydrologi mest, och som därefter genomför en miljöåtgärd, gynnas med undantag jämfört med brukare som tagit så stor miljöhänsyn på sin mark att restaureringsåtgärder inte behövs.

Utredningen har inte analyserat alternativa styrmedelsförslag i tillräcklig utsträckning och beaktar inte särskilt ekonomiska styrmedel, trots krav på detta i utredningsdirektivet. Det går därmed att ifrågasätta om utredningens förslag utgör de mest kostnadseffektiva lösningarna för att nå miljömålet.

Avsnitt 9.1 Samordning av lokalt åtgärdsarbete

Naturvårdsverket avstyrker förslagen om att kommunerna ska ta fram lokala åtgärdsplaner, samordningsfunktioner i områden med övergödningssproblematik och en central stödfunktion för lokalt åtgärdsarbete.

Naturvårdsverket bedömer att övergödningsspörsmålen istället bör integreras i vattenförvaltningen på regional och lokal nivå för en bra helhet och minskad risk för motstridigheter och dubbleringar samt merarbete. Verksamheten behöver också samordnas med arbetet med de regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur.

Avsnitt 9.2 Etappmål om enskilda avlopp

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag till etappmålet att senast 2030 ska alla enskilda avlopp i kust- och sjönära områden vara utrustade med godkänd reningsteknik.

Naturvårdsverket ser positivt på tydligare målsättningar för enskilda avlopp och att sådana utformas med inriktning mot övergödningssproblematiken. Vad gäller utredningens specifika förslag till etappmål, är det dock inte lämpligt att generalisera behov utifrån en opreciserad närhet till kust och sjöar, vilket dessutom exkluderar vattendragen. I stora delar av Sverige (framförallt i norra Sverige) är eutrofiering inget reellt miljöproblem. Det är därför olämpligt att ha ett mål som, för att nås, ställer generella krav på tillsynsinsatser utan skälig grund. Vidare inkluderas åtgärdsbehoven för enskilda avlopp inom befintlig precisering av miljö kvalitetsmålet ingen övergödning, nämligen "Sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten uppnår minst god status för näringsämnen enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön". Ytterligare preciseringar som tydligare omfattar enskilda avlopp bör snarare komma till uttryck som särskilda delåtgärdsprogram inom vattenförvaltningen. Etappmål i form av delåtgärdsprogram kan då ta fasta på antingen miljöproblemet eutrofiering eller avloppssektorn i sin helhet. Ett sådant mål ger en helhetssyn över de olika bidragande källorna, inklusive enskilda avlopp, där åtgärder riktade mot olika källor kan utformas utifrån lokala åtgärdsbehov och miljönytta.

Avsnitt 9.3.1 Etappmål om gödselanvändning

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag till etappmålet att minska andelen mineralgödsel av den totala gödselanvändningen till 2030. I utredningen saknas dock en tillräcklig analys av de drivkrafter och de styrmedel som säkrar att förslaget får avsedd effekt.

Mängden kväve och fosfor som får tillföras via stallgödsel begränsas i dag genom rättslig styrning. Motsvarande reglering saknas för mineralgödsel. Att minska andelen mineralgödsel har därför förutsättningar för att minska den

totala tillförseln och dessutom har stallgödsel potential att gynna markorganismer och öka mullhalten i marken.

I geografiska områden med stora djurbesättningar uppstår ett överskott av stallgödsel som på grund av dyra transporter sprids mer lokalt än utifrån hur de verkliga behoven ser ut. I andra områden med i huvudsak spannmålsgräddor kan det istället råda brist på stallgödsel i närområdet. Lokalt kan det leda till uppbyggnad av näringsämnen i jordbruksmarken liksom ökad risk för näringsläckage. Sammantaget finns potential att öka återcirkulering av fosfor och andra växtnäringsämnen och att i ökande grad sprida dessa utifrån de lokala behoven. Men för att det ska kunna ske krävs förstärkta incitament samt utveckling av tekniker för att återcirkuleringen ska bli fri från föroreningar. Förslaget om ett etappmål för effektivare gödselanvändning kan behöva underbyggas med ytterligare stödjande insatser för att få praktiskt genomslag. Detta saknas i utredningen, enligt Naturvårdsverkets uppfattning.

För att hantera hela problematiken kring näringsläckage behövs ytterligare översyn av hanteringen av stallgödsel, i form av hur sent på året som det ska vara tillåtet att sprida stallgödsel på framförallt lätta (lerfattiga) jordar i södra Sverige. Enligt miljöövervakningen finns en tendens att kvävehalter i jordbrukslandskapets bäckar ökar.

Avsnitt 9.3.2 Etappmål om våtmarker

Naturvårdsverket anser att restaurering och anläggning av våtmarker är mycket angelägna åtgärder som behöver vidtas i en så stor omfattning att de tillsammans med andra åtgärder bidrar till att miljömålet *Ingen övergödning* nås. Myndigheten avstyrker dock utredningens förslag till etappmål om att öka arealen våtmarker till 2030 så att det motsvarar det behov som pekas ut i vattenförvaltningen.

Naturvårdsverket bedömer att utredningens förslag till etappmål inte har en lämplig utformning och att det dessutom är motstridigt med betänkandets beskrivande text av målet. Målformuleringen avser vattenförvaltningens behov av våtmarker i stort och den beskrivande texten vattenförvaltningens behov av våtmarker med huvudsyfte näringsretention, även om andra ekosystemtjänster också beskrivs. Vattenförvaltningens behov är inte ett uppföljningsbart mått, då den kan komma att påverkas av att vattenförekomster klassas om till kraftigt modifierade eller tvärtom, vilket inte nödvändigtvis beaktar övergödningssituationen. Det är inte alltid självklart att de åtgärder som ska lösa vattenförvaltningens kvarstående behov med problem kring övergödning är anläggning och restaurering av våtmark. För att följa upp det föreslagna etappmålet krävs således att det varje år utreds exakt vad som gjorts inom vattenförvaltningen som påverkar övergödningssituationen, vilket kvarstående behov som finns utifrån vilka vatten som eventuellt klassats om och slutligen vilken andel av kvarstående behov som ska lösas med just våtmarksåtgärder. Det kräver en mycket stor arbetsinsats i förhållande till användbarheten av resultatet. Alternativt kräver uppföljningen att det görs rena gissningar, vilket inte heller är önskvärt.

Miljökvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* har redan två existerande kärnindikatorer som följer arealen som påverkas positivt av hydrologisk restaurering (uppdelat i de på torvmark och de på övrig mark). Det föreslagna etappmålet skulle alltså till stor del överlappa det som redan följs upp vad gäller vattenförvaltningens behov i stort. I det fall det är övergödningsfrågans del av vattenförvaltningens behov innebär det en ny skärning (syfte) jämfört nämnda indikatorerna. Ytterligare uppföljning för restaureringsåtgärder utifrån syften med åtgärder etc. innebär risker så länge det inte finns en nationell databas för miljövårdsåtgärder. Våtmarker kan dubbelredovisas under olika syften p.g.a. deras mångfunktionalitet, medan våtmarker som anläggs utan näringsretention som huvudsyfte, men som ändå bidrar till att minska övergödningen, inte räknas med. Naturvårdsverket ser sammantaget att det är bättre att följa restaureringsåtgärder för våtmarker genom kärnindikatorerna och att frågan om huruvida den sammanlagda mängden åtgärder mot övergödning, inte bara våtmarker, är tillräckliga eller inte kan följas genom miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*.

Avsnitt 9.3.3. Undantag från strandskyddet för vissa våtmarker och dammar

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om införande av ett undantag i nuvarande strandskyddsbestämmelser för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön.

Naturvårdsverket bedömer att utredningen har överskattat betydelsen av eventuella problem med strandskydd och att det inte finns behov av den typ av strandskyddsbestämmelse som föreslås. Strandskyddet gäller samtliga stränder vid havet, insjöar och vattendrag oavsett storlek. Våtmarker som anläggs i huvudsakligt syfte näringsretention ska för optimerad funktion vara vegetationsklädda till stor del. Andelen öppen vattenspegel ska vara så liten som möjligt. Det kan därför antas att en stor del av denna typ av våtmarker inte omfattas av strandskydd, då de varken är vattendrag eller sjöar. Bedömningen av om ett vattenområde ska anses vara en insjö måste göras utifrån en samlad bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall. Som konstaterats i Mark- och miljööverdomstolens avgörande i målet F 5418-13, dom den 14 oktober 2013, så är inte heller alla anlagda våtmarker en insjö, och omfattas i så fall inte heller av strandskydd idag.

Naturvårdsverket kan också konstatera att ordet ”restaurering” inte bör användas som i utredningens förslag till bestämmelse. Restaurering kan antingen innebära återskapande av en naturmiljö eller mindre insatser som förbättrar kvaliteten på en befintlig sådan. Mindre bearbetningar av våtmarksområden i och vid befintliga sjöar och vattendrag som kan påstås ha genomförts med huvudsyftet minskad övergödning kan innebära att undantag från strandskydd ges utan att varken våtmarksarealen utökats eller övergödningseffekten minskat påtagligt. Den föreslagna bestämmelsen om undantag ger alltså möjlighet att kringgå ett strandskydd som fanns på platsen innan restaureringen vidtogs, utan att behöva tillämpa de bestämmelser som redan finns i strandskyddslagstiftningen. Inte heller i dessa sammanhang kan det hävdas att strandskyddet skulle ha betydelse för att inte vilja vidta våtmarksåtgärder mot övergödning, eftersom strandskyddet inte utökas.

Naturvårdsverket anser vidare att den föreslagna lagändringen är för oprecis i sin formulering och att den skulle ge upphov till tolkningssvårigheter. Bland annat kan det i framtiden uppstå frågetecken kring i vilket ”huvudsakligt syfte” en våtmarksanläggning anlagts. För att det ska vara lätt att fastställa det ursprungliga huvudsyftet, krävs en tydlig och lättillgänglig dokumentation, helst i form av ett tillstånd. Förslaget om undantag från strandskyddet syftar specifikt till att öka ekosystemtjänsten “Ingen övergödning”, dvs oftast inriktat på att öka anlagda våtmarker under 5 hektar. Dessa mindre vattenverksamheter kräver inte tillstånd enligt 11 kap miljöbalken utan kan anmälas (11 kap 9a § miljöbalken) till tillsynsmyndigheten, vilket inte mynnar ut i några tillståndsbeslut med rättskraft. Dessutom är det inte säkert att våtmarken fortfarande används enligt syftet vid anläggandet i framtiden. De olika tolkningsmöjligheterna och bristen på rättskraftiga tillstånd kan med tiden innebära att det uppstår tvister om en våtmark omfattas av strandskydd eller inte. Osäkerheten påverkar fastighetsägare med anlagda våtmarker, grannar och tillsynsmyndigheter. Förutsättningarna för tillsyn kommer dessutom att försämrats avsevärt med tiden. Det finns också frågetecken om hur en dåligt skött våtmark som förlorat sitt syfte som näringsfälla och kanske gått över till att bli en näringskälla ska hanteras utifrån undantagsaspekten. Den nu föreslagna retroaktivt gällande regeln kan dessutom förväntas leda till ett försvårande av tillsynsarbetet inom strandskydd, eftersom det i efterhand skulle krävas svåra bedömningar av syftet med anläggandet av en vattenförekomst, även långt tillbaka i tiden. Mot bakgrund av Mark- och miljööverdomstolens avgörande i målet F 5418-13 (se ovan) kan det i flera fall bli onödigt betungande för den enskilde att kräva en tillståndsprövning för att lösa ut frågan ifall våtmarken har strandskydd.

Naturvårdsverkets bedömning är att förslaget om undantag från strandskyddet inte kommer att stimulera anläggandet av våtmarker för att begränsa övergödning. Ett borttagande av strandskydd som syftar till att förbättra status avseende övergödning riskerar däremot att försämra status för flera andra miljömål. Det finns därför goda skäl att betrakta frågan om våtmarker och strandskydd i ett större sammanhang i relation till övervägandena från den pågående strandskyddsutredning (M 2019:01) som regeringen tillsatt.

Avsnitt 9.3.4 Undantag från biotopskyddet för vissa våtmarker och dammar

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om undantag från biotopskyddet för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön.

I gällande regelverk finns ett undantag från biotopskyddet för våtmarker som anlagts med syfte att fungera som bevattningsdammar. Detta eftersom de är anlagda vattenanläggningar där vattennivån kan varieras kraftigt beroende på rådande vattensituation och bevattningsbehov. Dessa anläggningar kräver också ett upprepat underhåll för att bibehålla sin funktion varpå hela biotopen påverkas.

Naturvårdsverket anser att det föreslagna undantaget från biotopskyddet är mer omfattande än vad som behövs för att klara förvaltningen (skötsel, underhåll och nyttjande) av en våtmarksbiotop, så länge den används som bevattningsdamm

eller näringsfälla. Istället bör befintligt regelverk ändras så att undantag från biotopskydd endast gäller den förvaltning som behövs för att nyttja våtmarken som bevattningsdamm eller näringsfälla i de fall våtmarken har en sådan funktion eller historik. I övrigt bör biotopskyddet gälla. Vad en våtmark en gång anlagts med för syfte ska inte ge ett generellt undantag. Våtmarken behöver skyddas genom biotopskyddet från annan negativ påverkan och även vara skyddad när våtmarken inte längre används med det syfte som fanns vid anläggandet. Biotoper som skapats med stöd av medel från staten eller EU ska bevaras långsiktigt, vilket biotopskyddet är en god garant för.

Avsnitt 9.4 Förstärkning av förutsättningarna för upptag av näringsämnen från havet

Naturvårdsverket avstyrker förslaget att odling av sjöpungrar och alger ges undantag från prövning av vattenverksamhet. Naturvårdsverket föreslår att all odling i vatten oavsett vilken organism det gäller ska tillståndsprövas, detta för att undvika dålig lokalisering och få till adekvata villkor. Istället bör myndigheternas rådgivning till verksamhetsutövare om ansökan förstärkas och resurser avsättas för att korta handläggningstiden för prövningsärenden. Ett annat sätt att förenkla processen skulle kunna vara att länsstyrelsen prövar ärendet istället för mark- och miljödomstolen.

Avsnitt 9.5.2 och 9.5.3 Förstärkning av LOVA och Effektivisering inom landsbygdsprogrammet

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att mer statliga pengar avsätts till LOVA-åtgärder. Det är som utredningen skriver, väsentligt att en sådan förstärkning blir långsiktig och stabil för att undvika en ryckighet i finansieringen som riskerar att minska tilltron till systemet hos de lokala aktörerna.

Naturvårdsverket är också generellt positivt till utvecklandet av resultatbaserade ersättningar och instämmer i utredningens förslag om att Jordbruksverket ska fortsätta med arbetet att utveckla system för resultatbaserad ersättning. Naturvårdsverket är även i princip positivt till att de övergödningsrelaterade miljöersättningarna i landsbygdsprogrammet i ökad utsträckning utformas så att den enskildes ersättning relateras till utsläppsminskning. Dock strider detta i vissa fall mot principen om att förorenaren ska betala och utsläppsminskning är dessutom problematisk att mäta. Detta bör beaktas vid utformning av ersättningarna.

Det är väsentligt att Jordbruksverket involverar andra myndigheter, bl.a. Naturvårdsverket, i det fortsatta arbetet att utveckla resultatbaserade ersättningar. Det finns bra modelleringar under utveckling vad gäller åtgärder mot övergödning. Det gäller t.ex. modellberäkningar där lantbrukaren kan påverka faktorer som val av gröda, skydds-zoner och fånggrödor.

Det kan dock konstateras att det i vissa sammanhang, t.ex. vid anläggning av våtmarker, finns svårigheter att sätta ersättningen i proportion till uppnådd utsläppsminskning. För åtgärder som görs vid ett tillfälle är det svårt att beräkna vilken nytta den kommer att ha på lång sikt, det gäller framför allt om det behövs skötselåtgärder med några års mellanrum. Till exempel kan en våtmark som anläggs för att vara fosforsänka tippa över till att bli fosforkälla om den inte

sköts som den ska utan blir övermättad. För den kategorin åtgärder kan det vara bättre att ge ersättning utifrån den faktiska kostnad som markägaren/ brukaren får för åtgärden. Däremot ska ansökningar hanteras utifrån att medel i första hand ska beviljas till områden med bra lokalisering och god framtida möjlighet till hög reningsgrad.

Ersättningsfrågan kompliceras också av att det generellt bör eftersträvas att anlagda våtmarker är multifunktionella, så att även andra nyttor, speciellt biologisk mångfald och begränsad klimatpåverkan, kan uppnås. Att beräkna ersättning utifrån ett syfte, näringsretention, kan motverka denna multifunktionalitet och därmed begränsa nyttan med den anlagda våtmarken.

En resultatbaserad ersättning som bygger på uppmätt minskad mängd näringsämnen i till exempel ett vattendrag kan vara ett bra styrmedel om läckaget kommer från ett större avrinningsområde, att det alltså är uppenbart att det inte bara är företagarens egna utsläpp som renas. Att använda resultatbaserade ersättningar i detta fall skulle leda till att placeringen på till exempel en våtmark som främst har syfte att fånga näringsämnen skulle bli så gynnsam som möjligt. Om en ersättning däremot utformas så att den enskildes ersättning relateras till utsläppsminskning av densammes utsläpp strider detta mot principen om att förorenaren betalar. Om metoden utgår från uppmätt minskad mängd näringsläckage gynnar denna typ av ersättning de som tidigare använt metoder som gett höga utsläpp, men det gynnar inte de som redan sedan tidigare har låga utsläpp av näringsämnen.

Det kan finnas skäl att ha med någon slags komponent i ersättningen som premierar kollektiva åtgärder. Förutom att åtgärderna blir mer effektiva när de genomförs i ett landskapssammanhang finns sekundära effekter som att gynna dialog och kunskapsutbyte mellan markägare vilket i förlängningen kan gynna till exempel arbetet med grön infrastruktur.

Avsnitt 9.5.4 Förslag om system för ekologisk kompensation för näringsläckage

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att ett system för ekologisk kompensation för näringsläckage utreds specifikt med syfte att inrätta ett sådant system på ett sätt så att det kan byggas ut gradvis.

Naturvårdsverket anser att förslaget så som det är beskrivet i utredningen är bra i grunden och instämmer i de fördelar med ett system för ekologisk kompensation som utredningen identifierar särskilt vad gäller samhällsekonomisk kostnadseffektivitet genom flexibilitet i exakt vilka fysiska åtgärder som genomförs.

Utredningen borde dock, givet utredningsdirektivet, ha kunnat lägga ett skarpare förslag och mer ingående analyserat redan föreslagna ekonomiska styrmedel. Tidigare utredningar, t.ex. SOU 2010:17 *”Prissatt vatten”* och Naturvårdsverkets förslag till ett sektorsövergripande avgiftssystem för kväve

och fosfor från 2010¹, ger ett gott kunskapsunderlag som hade gått att bygga vidare på inom utredningens ramar. Stora likheter finns mellan utredningens förslag och Naturvårdsverkets tidigare förslag t.ex. vad gäller hur en åtgärdsmarknad kan skapas där kompensatoriska åtgärder finansieras av annan aktör än utföraren samt hur efterfrågan på kompensatoriska åtgärder kan skapas genom skärpta krav över tid.

Avsnitt 9.6.1 Nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om att ge Jordbruksverket i uppdrag att i samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet ta fram underlag till nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare.

Det är angeläget att underlag till miljöbestämmelser för hästhållare tas fram, omfattande också privatpersoner utanför jordbruksföretag, eftersom ungefär två tredjedelar av alla hästar i Sverige inte finns på jordbruksföretag.

Avsnitt 9.6.2 Se över reglerna om markavvattningsföretag

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att utreda reglerna om markavvattningsföretag så att förfarandet kopplat till omprövning och avveckling kan förenklas.

En sådan utredning bör enligt Naturvårdsverket inte begränsas till åtgärder för att underlätta anläggandet av våtmarker i syfte att minska övergödning. Även fördelarna med en grundlig prövning bör belysas i en sådan utredning, i syfte att det i framtiden ska bli tydligt vad som gäller vattenrättsligt.

Avsnitt 9.6.3 Stöd till näringsupptag från havet

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att stöden till upptag av näringsämnen från havet ska utvecklas i riktning mot resultatbaserade ersättningar. Resultatbaserade stöd är lämpligt när det gäller blå fånggrödor. Stödet bör dock sättas i proportion till tänkbar vinst från skörd från etablerad odling beroende på vilken art eller organismgrupp som odlas.

Kapitel 10 Konsekvenser

Naturvårdsverket anser att konsekvensanalysen är gediget utförd och anser särskilt att utredningen gjort en bra konsekvensanalys av de förslag som omfattar regelförändringar enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Naturvårdsverket anser dock att konsekvensanalysen brister specifikt i sin problemanalys och därmed inte lever upp till vad som efterfrågas i utredningens direktiv.

Enligt utredningsdirektivet ska samhällsekonomiska konsekvensanalyser och analyser av kostnadseffektivitet ligga till grund för de förslag som utredaren lägger liksom för de viktigare åtgärderna utredaren övervägt men valt att inte föreslå. Naturvårdsverket ställer sig tveksamt till om utredningens lagda förslag verkligen är de mest kostnadseffektiva lösningarna och ställer sig frågande till

¹ Naturvårdsverket (2010) "Vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor" Rapport 6345

om miljömålet skulle kunna nås till en lägre kostnad med andra mer kostnadseffektiva lösningar. Utredningen konstaterar även detta själva i avsnitt 10.4, eftersom ekonomiska incitament saknas i merparten av utredningens förslag.

I betänkandets kapitel 7 analyseras olika styrmedels potential som finansieringskälla, dess kostnadseffektivitet, samt styrmedlens relation till principen förorenaren betalar. I tabell 7.1 konstaterar utredningen att endast två av de analyserade styrmedlen uppfyller krav på kostnadseffektivitet och principen om att förorenaren betalar, närmare bestämt utsläppsavgifter samt överlåtbara utsläppsrätter med initial försäljning. Ändå väljer utredningen att främst lägga fram förslag som innebär ökade subventioner. Att uppnå miljömålet *Ingen Övergödning* främst med statligt subventionerade fysiska åtgärder riskerar även att bli dyrt för staten, eftersom utbetalningar kommer att krävas under en lång tid.

Naturvårdsverket ställer sig även tveksamt till utredningens bedömning att sysselsättningen ökar till följd av en förstärkning av LOVA-bidraget och menar att möjligen kan regionala sysselsättningseffekter uppnås.

Beslut om denna skrivelse har fattats av generaldirektör Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit biträdande avdelningschefen Marcus Carlsson Reich, föredragande, enhetschef Gunilla Sallhed samt handläggarna Jenny Lonnstad och Anders Hallberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Björn Risinger

Marcus Carlsson Reich

Kopia till:
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se